Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 30 (1973)

Heft: 10

Rubrik: Die Seite des Delegierten für Raumplanung

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 22.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Die Seite des Delegierten für Raumplanung

Zur Frage der Durchführung der Mehrwertabschöpfung

Die Frage der Mehrwertabschöpfung bewegt gegenwärtig die Mitglieder des Parlaments ebenso wie die Grundstückbesitzer, die Planungsinstanzen wie auch die politischen Behörden aller Stufen. Mit der Abschöpfung von Mehrwerten, die durch die Planung entstanden sind, sollen ja bestimmte Gerechtigkeitsvorstellungen verwirklicht werden, da es sich dabei, zumindest teilweise, um einen «unverdienten Wertzuwachs» auf Kosten der Allgemeinheit handelt.

Welches sind nun die Massnahmen, die zu einem Wertzuwachs führen? Zweifellos bilden Einzonungen, Umzonungen, Aufzonungen, der Erlass von Sonderbauvorschriften, die Erteilung von Ausnahmebewilligungen und die Erschliessungsmassnahmen der Oeffentlichkeit wertsteigernde Massnahmen, die abschöpfbare Werte schaffen. Darüber hinaus dürfen auch andere Massnahmen, welche die rechtlichen oder technischen Voraussetzungen für eine zonengemässe Ausnützung schaffen und bis zu einem gewissen Grad auch Baulandumlegungen zu dieser Kategorie geschlagen werden.

Einen höchstens indirekt abschöpfbaren Mehrwert begründen anderseits grossräumige Infrastrukturmassnahmen, die nicht direkt und primär der Erschliessung eines bestimmten Gebiets dienen (Bau von Bahnen, insbesondere auch U-Bahnen, Bau von Anschlusswerken bei Nationalstrassen usw.). Zwar wird hier bei verschiedenen Grundstücken meistens ein Mehrwert entstehen. Wie und auf welche Art jedoch ein solchermassen erzielter Mehrwert abgeschöpft werden müsste, bleibt sehr fraglich, weil sowohl die Abgrenzung des aufgewerteten Gebiets als auch die Ermittlung der Höhe des Mehrwerts meistens absolute Ermessensfragen darstellen. Derartige Infrastrukturmassnahmen werden jedoch häufig für bestimmte Gebiete Aenderungen der Nutzungsvorschriften oder Erschliessungsmassnahmen der Gemeinwesen zur Folge haben, so dass der Mehrwert in diesem Zusammenhang mitzuberücksichtigen und abzuschöpfen ist, wobei allerdings der Grundsatz der Rechtsgleichheit nicht ausser Acht gelassen werden darf.

Beim Bau von Schulhäusern und ähnlichen öffentlichen Gebäuden und Anlagen stellt sich die Frage, ob dadurch eine Wertvermehrung — insbesondere bei bereits überbauten Grundstücken — überhaupt entsteht. Auch in diesem Falle dürfte eine Mehrwertabschöpfung meistens nur im Zusammenhang mit der Abschöpfung infolge anderer mehrwertbegründender Massnahmen erfolgen und auch das nur dann, wenn ein Mehrwert auf Grund solcher öffentlicher Gebäude tatsächlich manifest ist.

Je nach den Verhältnissen könnte anderseits die Festlegung von Grün- oder Freihaltezonen einen tatsächlichen Mehrwert der angrenzenden Grundstücke bewirken. Anderseits aber dürften für die Grün- oder Freihaltezonen die gleichen Ueberlegungen gelten wie für den Bau von Schulhäusern und ähnlichen öffentlichen Gebäuden und Anlagen.

Erschliessungsbeiträge und Mehrwertabschöpfung

Die Einzonung von Grundstücken in das Baugebiet dürfte theoretisch den häufigsten Anlass zur Mehrwertabschöpfung bilden. Der Einzonung wird künftig noch vermehrt sogleich die Erschliessung durch das Gemeinwesen folgen, weil gemäss Artikel 34 des künftigen Raumplanungsgesetzes die nach kantonalem Recht zuständigen Behörden verpflichtet sind, die Erschliessung der Bauzone zeitgerecht durchzuführen. In diesen Fällen dürfte es in der Praxis kaum möglich sein, die Mehrwerte getrennt zu ermitteln, die einerseits durch die Einzonung, anderseits durch die Erschliessungsmassnahmen entstanden sind. Mit andern Worten: auch der durch die Erschliessungsmassnahmen entstandene Mehrwert wird bei der Mehrwertabschöpfung gemäss Art. 45 des Gesetzesentwurfs mitzuberücksichtigen und abzuschöpfen sein.

Dieser Umstand darf aber nicht zur irrigen Auffassung verleiten, die Erhebung von Perimeterbeiträgen nach den bisherigen kantonal-rechtlichen Regelungen würde damit gegenstandslos. Nach wie vor wird es nämlich häufig vorkommen, dass Erschliessungen vorgenommen werden, die nicht im Zusammenhang mit Ein- oder Aufzonungen stehen. Sofern dabei Mehrwerte erwachsen, welche die Erschliessungsinvestitionen wesentlich übersteigen, wird gestützt auf Art. 45 ebenfalls eine Pflicht zur Mehrwertabschöpfung bestehen. Wo hingegen nach Auffassung des zuständigen Gemeinwesens keine die Erschliessungsinvestitionen wesentlich übersteigende Mehrwerte entstehen, werden zweifellos nur Grundeigentümerbeiträge gemäss den Perimetervorschriften erhoben werden können. Dies gilt analog, wenn nach der Mehrwertabschöpfung bestehende Erschliessungsanlagen verbessert oder vervollständigt werden sowie bei Grundstücken, die vor Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes eingezont, aber erst nach dem Inkrafttreten erschlossen worden sind. Auch in diesen Fällen werden die Perimetervorschriften nach wie vor ihre Bedeutung haben. Wenn ein Gemeinwesen bei Grundstücken, die eingezont und erschlossen worden sind, jene Aufwendungen, die vor der Erschliessung investiert wurden, möglichst rasch wieder freibekommen und daher nicht die Mehrwertabschöpfung abwarten will, soll es die Möglichkeit haben, Perimeterbeiträge zu erheben; diese sind dann später bei der Festsetzung der Mehrwertbeiträge mitzuberücksichtigen. Falls das Gemeinwesen, das die Erschliessung vorfinanzierte, nicht identisch ist mit demjenigen, dem die Mehrwertbeiträge zugute kommen, muss die rechtliche Möglichkeit bestehen, Perimeterbeiträge zu erheben. In verschiedenen Kantonen dient übrigens das Perimetersystem auch zur Aufteilung der Kosten privater Erschliessungsanlagen durch behördlichen Entscheid, wenn die beteiligten Privaten sich hierüber nicht gütlich einigen können.

Allgemein darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass wohl bei beiden Systemen der Beitragserhebung ein bei Grundstücken entstandener Mehrwert Anlass zur Beitragserhebung gibt; hingegen besteht ein entscheidender Unterschied hinsichtlich der Zielsetzung. Während beim Perimetersystem bloss die entstandenen Investitionskosten ganz oder teilweise auf die Grundeigentümer abgewälzt werden, wird bei der Mehrwertabschöpfung gemäss Raumplanungsgesetz ein bestimmter Teil des entstandenen Planungsmehrwerts abgeschöpft, ohne dass hiebei auf die Höhe allfälliger Investitionskosten abgestellt wird.

Die Berechnung der Planungsmehrwerte

Der Planungsmehrwert errechnet sich aus der Differenz des Verkehrswertes des einzelnen Grundstücks mit und ohne die planerischen Massnahmen des Gemeinwesens. Als Berechnungsmethoden sind die individuelle Schätzung und das Pauschalbewertungsverfahren in Betracht zu ziehen. Dabei ist festzuhalten:

— Da die Verhältnisse häufig von Grundstück zu Grundstück verschieden sind, stellt das System der individuellen Schätzung von Alt- und Neuwert durch neutrale Fachleute (ähnlich wie bei der Festsetzung der Entschädigung bei materieller Enteignung) zweifellos die subtilste und gerechteste Lösung dar. Anderseits ist nicht zu verkennen, dass der damit verbundene administrative Aufwand enorm ist und jeweils sehr viel Zeit vergehen wird, bis rechtskräftige Entscheide vorliegen.

— Rechtlich zulässig dürfte auch eine Pauschalisierung dieser Schätzungen sein, sofern sachgerechte Kriterien gefunden werden können. Diese Pauschalisierung könnte ähnlich ausgestaltet werden, wie die Erhebung von Perimeterbeiträgen in verschiedenen Kantonen, in denen einerseits auf die Grösse der einzelnen Parzelle abgestellt wird und im übrigen die Wertsteigerungsunterschiede durch die Einreihung der Parzellen in ein Klassensystem erfasst werden. Es liegt auf der Hand, dass eine solche Pauschalisierung zumindest unter dem Gesichtspunkt der Verfahrens- und Zeitökonomie dem System der individuellen Schätzung überlegen ist. Anderseits wird die Festlegung der Pauschalgrundwerte einige Schwierigkeiten bereiten. Bis heute fehlen weitgehend Erfahrungszahlen über die Wertsteigerung von Grundstücken infolge Verbesserung der Bau- und Nutzungsvorschriften. Eine seriöse und realistische Festsetzung von Pauschalgrundwerten setzt wohl eine Bodenbewertungsstelle und eine Bewertungskommission voraus, wie sie in der Schweiz bis jetzt bloss der Kanton Basel-Stadt besitzt.
— Es sind auch Kombinationen der beiden genannten Systeme denkbar. So könnte zum Beispiel die Schätzung von Alt- und Neuwerten wohl individuell erfolgen, wobei aber weitgehend auf pauschale Erfahrungswerte abgestellt würde. Oder es könnte die Mehrwertermittlung grundsätzlich, gestützt auf Pauschalwerte, erfolgen, wobei aber für den Grundeigentümer die rechtliche Möglichkeit vorgesehen würde, in einem Einspracheverfahren eine individuelle Schätzung zu verlangen. Denkbar wäre im übrigen auch die Festlegung von pauschalen Wertsteigerungsmargen für bestimmte Gebiete mit gleichen Verhältnissen, wobei dann die Festsetzung der Wertsteigerung beim einzelnen Grundstück bloss mehr eine verwaltungsmässige Rechenoperation darstellen würde.
Welches System das geeignetste ist, wird jeder Kanton unter Berücksichtigung seiner besondern Verhältnisse und unter sorgfältiger Abwägung der Vor- und Nachteile selber entscheiden müssen. Eine «Patentlösung» gibt es nicht. Festzuhalten ist noch, dass dort, wo infolge der Erteilung einer Ausnahmebewilligung Mehrwerte geschaffen werden, wohl derart spezifische Verhältnisse vorliegen, dass eine individuelle Schätzung meistens unumgänglich sein dürfte.

Die Höhe der Mehrwertabgabe
Nach dem Wortlaut des Art. 45 des Gesetzesentwurfs fallen unter die Mehrwertabschöpfung nur Vorkehren, durch die erhebliche Mehrwerte abgeschöpft werden. Mit andern Worten: ein bestimmter Teil des Planungsmehrwerts wird als abgabefrei erklärt werden müssen. Es wäre beispielsweise denkbar, dass vom ermittelten Planungsmehrwert ein Drittel, jedoch höchstens 50 Fr./m² und mindestens 10 Fr./m² abgabefrei sein sollen. Der verbleibende Betrag würde dann zu einem bestimmten Satz, zum Beispiel zu 75 % oder zu 50 % der Abgabe unterliegen.

Die Fälligkeit der Mehrwertabschöpfung
Bei den unüberbauten Grundstücken, die eingezont werden oder sonstwie eine Aenderung, das heisst Verbesserung, der Nutzungsvorschriften oder -möglichkeiten erfahren, besteht ein unbestreitbares öffentliches Interesse daran, dass sie bald überbaut werden. Die Abschöpfung soll daher rasch erfolgen, um auf diese Weise Druck auf den Eigentümer auszuüben, damit er sein Grundstück möglichst bald überbaut. Anderseits darf nicht übersehen werden, dass — insbesondere bei Neueinzonungen — der Mehrwert häufig nicht sofort realisiert werden kann, weil die Basiserschliessung — die im Normalfall von Gemeinwesen vorzunehmen ist — fehlt. Aber auch wenn die Basiserschliessung vorhanden ist, erfordert die Feinerschliessung meistens noch eine bestimmte Zeit. Aus diesen Ueberlegungen heraus dürfte es gerechtfertigt sein, bei unüberbauten Grundstücken die Mehrwertabschöpfung vorzunehmen, sobald ein Grundstück baureif, das heisst erschlossen ist, spätestens aber zwei Jahre nach Vorliegen der Basis- oder Groberschliessung. Für bestimmte Fälle wird die Möglichkeit der Ratenzahlung oder Stundung vorgesehen werden müssen, eventuell kombiniert mit einer Zinspflicht. Zu denken ist hier zum Beispiel an Situationen, in denen die sofortige Zahlung des Mehrwertbeitrags für den Grundeigentümer unzumutbare Härten bedeuten würde oder an Fälle, wo öffentlich-rechtliche Vorschriften oder öffentliche Interessen einer sofortigen Realisierung des Mehrwerts entgegenstehen, zum Beispiel bei einem Baustopp des Bundes. Bei den bebauten Grundstücken würde es in vielen Fällen zu unzumutbaren Härten führen, den Grundeigentümer durch eine möglichst frühzeitige Mehrwertabschöpfung zur Realisierung des durch die Aenderung der Nutzungsvorschriften oder Nutzungsmöglichkeiten bewirkten Mehrwerts zu zwingen. In vielen Fällen wäre es zudem auch volkswirtschaftlich unerwünscht, den Grundeigentümer auf diese Weise zum Abbruch mehr oder weniger neuer Bauten zu zwingen, um dann entsprechend den neuen Vorschriften das Grundstück besser nutzen zu können. Aus diesen Gründen sollte bei überbauten Grundstücken die Mehrwertabschöpfung grundsätzlich erst im Zeitpunkt der Realisierung des Mehrwerts durch Neubau oder Vergrösserung oder Zweckänderung bestehender Bauten erfolgen.

Zur Frage der Rückwirkung des Mehrwerts
Die Rechtsprechung hat festgestellt, dass die Rückwirkung von Verwaltungsgesetzen grundsätzlich verboten ist. Von dieser Regel wird eine Ausnahme gemacht, wenn folgende Voraussetzungen nebeneinander erfüllt sind:
1. Klare gesetzliche Grundlage
2. Zeitliche vernünftige Begrenzung, in der Regel nicht mehr als ein Jahr
3. Triftige Gründe des öffentlichen Wohls, die die Privatinteressen der Rechtssicherheit und des Vertrauens in den bisherigen Zustand überwiegen; keine stossende Ungleichheit; keine Verletzung wohlerworbener Privatrechte.
Eine rückwirkende Inkraftsetzung der Bestimmungen über die Mehrwertabschöpfung kommt deshalb grundsätzlich nicht in Frage. Dagegen sollte es zulässig sein, dass die Kantone ihre Erlasse rückwirkend auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Raumplanungsgesetzes verfügen, weil dies eine zeitlich vernünftig begrenzte Frist darstellt und die Bürger diese Massnahme in guten Treuen erwarten können.
Angesichts des Rückwirkungsverbots könnte man annehmen, es gebe kaum mehr Fälle, in denen ein Mehrwert abzuschöpfen sei. Das trifft nicht zu. Die Bauzonen der Gemeinden sind in der Regel zu gross. Grosse Teile davon werden erst noch erschlossen werden müssen. Die Erschliessung verursacht vielfach die stärkere Wertsteigerung als die Einzonung. Im weitern ist zu berücksichtigen, dass ein wichtiger Teil der Bauzonen den Anforderungen des Raumplanungsgesetzes nicht entspricht, weil sie zu gross sind. Sie müssen also, oft durch Auszonungen, angepasst werden. Solche Auszonungen waren schon nach bisherigen kantonalem Recht möglich. Die Frage der Entschädigung würde sich jedoch wohl nur dann stellen, wenn das ausgezonte Land bereits teilweise oder ganz erschlossen wäre. Derartiges Land wird jedoch in der Regel nicht ausgezont werden, weil es nach Art. 12 zum Siedlungsgebiet gehört. Gebiete, die ausgezont wurden, weil sie keine unmittelbare Bauerwartung aufwiesen, können später wieder eingezont werden. In diesem Zeitpunkt ist eine Mehrwertabschöpfung ebenfalls möglich. Dabei wird allerdings zu beachten sein, dass in solchen Fällen der Ausgangswert in der Regel wohl höher anzusetzen und demzufolge der Mehrwert tiefer festzulegen sein wird als das Land, das erstmals eingezont wird.
Die Frage der Mehrwertabschöpfung steht, zusammen mit dem Raumplanungsgesetz, bei den eidgenössischen Räten noch zur Diskussion. Die Verwirklichung und Ausgestaltung der Mehrwertabgabe liegt im Kompetenzbereich der rechtssetzenden Organe.

(Der vorangehende Beitrag bildet eine Zusammenfassung verdankenswerter Arbeiten und Aeusserungen der Herren PD Dr. A. Zaugg, PD Dr. A. Kuttler, lic. iur. M. Wirth und Fürsprecher M. Baschung; Informationsstelle des Delegierten für Raumplanung.)